

DERECHOS HUMANOS Y GOBERNANZA
POLÍTICA EN COLOMBIA

Alexander González-Chavarría



EL COLEGIO DE MÉXICO

ÍNDICE

ABREVIATURAS Y SIGLAS	11
INTRODUCCIÓN	13
Marco general del debate sobre derechos humanos	14
Cambio en el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia	17
Breve descripción de los agentes	19
Problemática y resultados a explicar	22
Mecanismo de explicación	24
Diseño metodológico	26
Supuestos del modelado de sistemas sociales multiagente	27
Técnica de modelado y proceso de construcción	32
1. MONITOREO Y REGULACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE DERECHOS HUMANOS: ENFOQUE DE GOBERNANZA POLÍTICA	39
1.A. El problema de regulación y monitoreo de los derechos humanos: del estatus prescriptivo al cumplimiento habitual de la norma	39
1.B. El enfoque de gobernanza como alternativa de regulación	59
1.C. Marco de análisis: gobernanza política y regulación de los derechos humanos	87
2. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE DERECHOS HUMANOS Y GENERACIÓN DE RECURSOS DE CAPITAL POLÍTICO	91
2.A. Dimensión normativa	91
2.B. Dimensión institucional	93

2.C. Mecanismo de generación de recursos de capital político en el marco del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas	99
2.D. Mecanismo de transferencia de capital político al nivel nacional	125
3. MODELO BASE DE REGULACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA	135
3.A. Problemática de derechos humanos	136
3.B. Modelo base de regulación	138
3.C. Modelo de agentes	144
3.D. Síntesis: estado inicial del modelo de regulación	184
4. CONCERTACIÓN INTERSECTORIAL DEL COMPONENTE DE DERECHOS HUMANOS	185
4.A. Diseño institucional del PLC	188
4.B. Flujo de comunicación política	206
5. CAMBIOS EN EL MODELO DE REGULACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA, GENERALIZACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL ANÁLISIS	237
5.A. Aprendizajes y generación de nuevas reglas institucionales	237
5.B. Estructura emergente de gobernanza política con coordinación intersectorial	247
5.C. Efectos del modelo de gobernanza política sobre la regulación de derechos humanos en Colombia	254
5.D. Prueba del mecanismo de explicación: análisis contrafactual	257
5.E. Generalización y límites del análisis: discusión de supuestos del modelo en espiral	268
CONCLUSIONES	275

ANEXOS	287
ANEXO 1. DOCUMENTACIÓN DEL PROCESO DE CAMBIO DEL MODELO DE REGULACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA (sistema multiagente)	289
Anexo 1.A. Modelo general de emergencia de la estructura de gobernanza política	289
Anexo 1.B. Estado inicial del modelo de regulación: agentes	292
Anexo 1.C. Modelo de gobernanza política: dimensión estructural	293
ANEXO 2. INSTRUMENTOS LEGALES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS (generación de capital político)	295
Cuadro 1. Sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas	295
Tabla 1. Instrumentos internacionales de los sistemas de desarrollo y derechos humanos que generan capital político	296
ANEXO 3. MODELO DE AGENTES DEL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS	299
ANEXO 4. PARTICIPACIÓN DE LAS OSC EN PROCESOS DE REGULACIÓN DEL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS	300
Tabla 1. Listado general de mecanismos de participación	300
Tabla 2. Participación de las OSC en los procesos de los Órganos de Tratados	301
Tabla 3. Principios normativos y reglas institucionales específicas que constituyen capital político para las OSC (algunos ejemplos)	304
ANEXO 5. ESTADO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA POLÍTICO COLOMBIANO PARA EL AÑO 2011	315

INTRODUCCIÓN

En este trabajo abordo el problema de difusión, monitoreo y regulación de los derechos humanos en los contextos nacionales, particularmente en el caso colombiano. Tomo como referente teórico el conocido “modelo en espiral” para analizar críticamente y en términos prácticos, especialmente institucionales, en qué medida el enfoque de gobernanza política constituye una alternativa para abordar el problema del monitoreo en el proceso de tránsito del estatus prescriptivo a la fase de cumplimiento habitual de la norma de derechos humanos. Específicamente, qué ventajas y límites presenta la introducción de un mecanismo de capital político para analizar este problema.

En lo que respecta al caso de estudio, en Colombia ha habido un largo periodo de cambio en el modelo de regulación política de la problemática de derechos humanos que empezó en el año 2003 como parte de un proceso de negociación y concertación de la política de cooperación internacional del Estado colombiano, conocido como el Proceso Londres-Cartagena (PLC). Mi argumento es que este cambio se puede definir como el paso de un modelo de regulación estructurado en términos de gobierno-oposición a un modelo emergente de gobernanza política con coordinación intersectorial. En el primero, los agentes no estatales tienen funciones de monitoreo y mantienen una relación de confrontación con el Estado colombiano. En el segundo, estos agentes mantienen esta función pero incrementan su capacidad de incidencia política al participar directamente en un esquema complejo de regulación intersectorial (gobierno colombiano y agentes no estatales) de la problemática de derechos humanos. Este cambio y la emergencia del modelo de gobernanza política se puede explicar con base en un mecanismo de generación, transferencia y uso de recursos de capital político que vincula procesos de regulación de los derechos humanos en el ámbito internacional con los procesos de regulación en el nivel nacional en Colombia.

Como resultado, espero sustentar que el caso colombiano permite analizar en detalle el proceso de emergencia e institucionalización de esquemas de monitoreo y regulación de la problemática de derechos humanos definidos como modelos de gobernanza política con coordinación intersectorial, estructurados con base en un mecanismo de capital político.

MARCO GENERAL DEL DEBATE SOBRE DERECHOS HUMANOS

Uno de los enfoques del debate sobre los derechos humanos se refiere a los problemas relacionados con los procesos de difusión, monitoreo y regulación de esta norma internacional. Este conjunto de problemas se puede ver en dos niveles. En el ámbito internacional, el problema se refiere a la generación de acuerdos normativos y tratados internacionales que configuran y desarrollan el régimen internacional de los derechos humanos, así como su institucionalización a través de los distintos sistemas de derechos humanos. En la esfera nacional, el problema se refiere al proceso de institucionalización de la norma de derechos humanos en los sistemas políticos y su cumplimiento efectivo por parte de los agentes estatales.¹

¹ Alejandro Anaya, Explaining high levels of transnational pressure over Mexico: the case of the disappearances and killings of women in Ciudad Juárez, *The International Journal of Human Rights*, 15(3), 339-358, 2011. Emilie Hafner-Burton y James Ron, Human Rights Institutions: Rhetoric and Efficacy. Introduction, *Journal of Peace Research - Special Issue on Protecting Human Rights*, 44(4), 379-383, 2007. Emilie Hafner-Burton, International regimes for human rights, *Annual Review of Political Science*, 15, 1-22, 2012. Jack Donnelly, La soberanía de los Estados y los derechos humanos, en Ana Covarrubias y Daniel Ortega (eds.), *La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, 2007. Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*, Ithaca, Cornell University, 1998. Neil Stammers, *Human Rights and Social Movements*, Londres, Pluto Press, 2009. Ryan Goodman y Derek Jinks, Measuring the effects of human rights treaties, *European Journal of International Law*, 14(1), 171-183, 2003. Thomas Risse, Stephen Ropp y Kathryn Sikkink (eds.), *The power of human rights. International norms and domestic change*, Cambridge, Cambridge UP, 1999.

Mi investigación se refiere a este conjunto de problemas y se enmarca en los postulados teóricos del modelo en espiral, que presento más adelante.² Desde el punto de vista teórico, mi argumento central es que la capacidad explicativa de este modelo mejoraría si se introduce un mecanismo de generación, transferencia y uso de capital político³ que ayude a entender cómo surgen estructuras de monitoreo que vinculan procesos de regulación de los derechos humanos de carácter internacional con procesos de regulación en el nivel doméstico, una vez que se esté en la fase de estatus prescriptivo, es decir, cuando se ha institucionalizado la norma en el ámbito doméstico, pero posiblemente no se cumple a cabalidad. Lo que espero sustentar es que en la práctica este mecanismo lleva a que emerjan estructuras de gobernanza política como alternativa de monitoreo y regulación de los derechos humanos en el nivel doméstico. Por tanto, el modelo teórico debe tomar en cuenta e integrar estos resultados prácticos.

Es importante acentuar que mi objetivo es hacer una aportación al desarrollo teórico del propio modelo en espiral y proponer una ampliación creciente basada en los conceptos de gobernanza política y capital político. Mi objetivo no es tratar estos conceptos como modelos teóricos independientes, alternativos o en competencia con el modelo en espiral. En el capítulo 1 veremos que el enfoque de gobernanza es una amplia-

² Thomas Risse y Kathryn Sikkink, *The socialization of international human rights norms into domestic practices: Introduction*, en Risse, Ropp y Sikkink (eds.), *op. cit.*, 1999. Thomas Risse y Stephen Ropp, *International human rights norms and domestic change: Conclusions*, en Risse, Ropp y Sikkink (eds.), *op. cit.*, 1999. Véase aquí el capítulo 1.

³ En el capítulo 1 sustento y propongo una definición de capital político como el conjunto de principios normativos (normas e instrumentos legales) y reglas institucionales que les permite a los agentes no estatales incidir legítimamente sobre la función de regulación que tiene el Estado, esto es, la función de gobierno. En el ámbito de los derechos humanos, el capital político se define como el conjunto de principios normativos y reglas institucionales que permiten la participación de agentes no estatales en los procesos de difusión, monitoreo y regulación del cumplimiento de la norma de derechos humanos tanto en el nivel doméstico como en el internacional.

ción conceptual que ya se ha propuesto como parte del desarrollo del debate sobre monitoreo y regulación de los derechos humanos. Espero poder aportar a este debate matizando dicho enfoque de gobernanza en términos de gobernanza política y proponiendo la introducción de un mecanismo de capital político en el modelo en espiral que explica cómo emergen estas estructuras como modelos institucionales de regulación y monitoreo del cumplimiento de los derechos humanos en el nivel doméstico.

El interés por los conceptos de gobernanza política y capital político surgió de la evaluación preliminar de la información empírica de mi caso de estudio en la que los agentes hacían referencia a los problemas de “costos de transacción” que había ayudado a resolver el PLC,⁴ así como a su carácter político.⁵ Luego, la revisión de la literatura mostró que uno de los principales avances conceptuales que se discutían después de la publicación del modelo en espiral en 1999 era la integración de los enfoques de gobernanza, acción comunicativa y análisis institucional.⁶ Hasta donde sé, el enfoque de gobernanza política no se ha evaluado empíricamente, integrando recursos de capital político, en relación con el problema de regulación y monitoreo de los derechos humanos en el nivel doméstico, y la vinculación de estos procesos domésticos con procesos internacionales. Este enfoque tampoco se ha aplicado para evaluar empíricamente las opciones de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia.

⁴ Éste es el proceso que constituye mi caso de estudio.

⁵ Bruno Moro, La Estrategia de Cooperación Internacional en Colombia y el Proceso Londres-Cartagena: experiencias en la ayuda al desarrollo en línea con la Declaración de París, 2006. <<http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/IV%20Encuentro%20Nacional%20Cooperacion/Presentaci%C3%B3n%20Bruno%20Moro%20Medell%C3%ADn%2028%20sept%202006.pdf>> consultado en 2010-09-16.

⁶ Thomas Risse, Global Governance and Communicative Action, *Government and Opposition*, 39(2), 288-313, 2004. Thomas Risse y Mereike Kleine, Deliberation in negotiations, *Journal of European Public Policy*, 17(5), 708-726, 2010.